

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В. Колісник, доцент НЮА України

Про визначення поняття правового статусу національних меншин та його головних елементів

Права соціальних спільнот і передусім національних меншин, безперечно, становлять окрему групу прав і їх співвідношення з правами людини є досить своєрідним. Поширене твердження про первинність і вищість прав людини не можна протиставляти правам національних меншин та інших соціальних спільнот. Досить поширена теза про пріоритет прав людини над правами нації, національної меншини не є безспірною і містить у собі певну суперечність, бо якщо права першого і другого покоління — це права і свободи людини як окремої особи, то права третього покоління — це, власне кажучи, одночасно і права людини, і права національної меншини, нації, народу.

Додержання прав людини як окремої особи може бути досягнуто лише за умови одночасного забезпечення її основних національних, етнічних прав. Звичайно, визначальним принципом правового статусу особи є принцип рівноправності незалежно від будь-яких чинників, в тому числі національності, мови, расової належності. Разом з тим не слід забувати, що у світі немає жодної людини, яка б не усвідомлювала своєї належності до тієї чи іншої соціальної спільноти і перш за все до певної нації, народності чи національно-етнічної групи. Звичайно у певних випадках це відчуття може бути дуже й дуже слабким. Проте навіть діти міжнаціональних шлюбів ототожнюють себе з певною культурою, визнають певні морально-етичні норми,

звичаї та традиції своїми, що впливає і на їх світосприйняття, і на формування їх світогляду, і на їх поведінку, а відтак, і на їх ставлення до прав інших людей, до правових норм і правової системи в цілому. До того ж не можна говорити про реальне забезпечення прав окремої людини, якщо нація або національна меншина, до якої вона належить, перебуває в пригнобленому стані, зазнає дискримінації, приниження, утисків і поневірянь. Стосовно взаємозалежності прав людини і прав нації П. Рабінювич вірно зазначає, що «з одного боку, будь-яке порушення прав нації неминуче тягне за собою порушення прав людей, які до цієї нації належать; а з іншого — порушення прав людини часто-густо (хоч, ясна річ, не всюди й не завжди) може відбуватися саме через її національність...»¹

На сучасному етапі особливого значення набуває проблема забезпечення прав національних меншин як обов'язкова передумова досягнення міжнародної злагоди та стабільного демократичного розвитку українського суспільства. Окремі права національних меншин знайшли своє визнання і відображення у Статуті ООН, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 р., Декларації про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1963 р., Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р., Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами згідно зі Статутом ООН 1970 р., Африканській хартії прав людини і народів 1981 р., Декларації про право народів на мир 1981 р., Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин і в багатьох інших міжнародно-правових документах. У Статуті ООН проголошується принцип рівності прав великих і малих націй.

Значну увагу проблемам забезпечення прав національних меншин приділяє Рада Європи. У Віденській декларації від 9 жовтня 1993 р. члени Ради Європи визнали, що «головним для демократичної стабільності і безпеки нашого континенту є захист національних меншин»². Тоді ж було розроблено Деклара-

¹ Рабінювич П. М. Основи загальної теорії права та держави. Вид. 5-те, зі змінами. — К., 2001. — С. 20.

² Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини. — К., 1998. — Вип. 21. — С. 127.

цію та план дій по боротьбі з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом і нетерпимістю. 1 лютого 1995 р. держави-члени Ради Європи підписали Рамкову конвенцію про захист національних меншин.

Дослідження особливостей правового статусу національних меншин в Україні, актуальних проблем конституційно-правового закріплення їх основних прав останнім часом все більше привертає увагу науковців і передусім правознавців. Досить звернутися до наукових праць А. Абашідзе, В. Нікітюка, Ю. Римаренка, Л. Рябошапки, М. Товта, І. Попеску, В. Петкова, С. Петкова, Г. Левицької¹ та інших дослідників.

Проте переважна більшість науковців, досліджуючи юридичну природу, зміст, форми реалізації, гарантії та інші аспекти прав національних меншин, все ж обходять увагою питання про поняття та основні елементи (складові частини) їх правового статусу. Частіше за все дослідники відразу переходять до розгляду найбільш гострих та актуальних, на їх думку, питань з історії та сучасного стану національних меншин, не обтяжуючи себе визначенням меж дослідження та встановленням головних понять, очевидно, виходячи при цьому з того, що, наприклад, поняття правового статусу національних меншин начебто є само собою зрозумілим. В. Петков і С. Петков слушно зазначають, що «необхідність подальших розробок загальнотеоретичних проблем, пов'язаних із визначенням правового статусу представників різних національностей, що мешкають в Україні, полягає в тому, що результати досліджень можуть бути викори-

¹ Див.: *Абашидзе А. Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. — М., 1996; *Нікітюк В. О.* Статус етнонаціональних меншин (порівняльно-правовий аспект). — К., 1996; *Рябошапка Л. І.* Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000). — Львів, 2001; *Римаренко Ю.* Права людини та громадянина, права народів, права етнічних меншин // Український часопис прав людини. 1996. — № 3–4. — С. 22–40; *Товт М.* Міжнародно-правовий захист національних меншин в Україні та система контролю Ради Європи // Право України. — 2001. — № 7. — С. 28–31; *Попеску І.* Права національних меншин у законодавстві та міжнародних зобов'язаннях України // Людина і політика. — 1999. — № 2. — С. 51–52; *Петков В. П., Петков С. В.* Питання наукової розробки проблеми правового статусу національних меншин в Україні // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. — 1998. — № 2. — С. 44–56; *Левицька Г. Р.* Правовий статус національних меншин в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. — Львів, 1996. — С. 55–57.

стані при внесенні змін та доповнень до існуючого законодавства та при розробці державної програми стосовно національних меншин та корінних народів України»¹. Однак і ці автори не намагаються визначити зазначене поняття. Г. Левицька висловила думку, що «по суті, правовий статус національних меншин не відрізняється від правового статусу корінної нації», аргументуючи це твердження тим, що «всі громадяни, що проживають на території України, мають рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права»², а також посиланням на відповідні положення чинної на той час Конституції Української РСР 1978 р. Запропонований авторкою висновок та його обґрунтування сприймаються не досить переконливо і звучать дисонансом на тлі реальної ситуації. Досить порівняти правовий статус кримських татар в Автономній Республіці Крим, угорців у Закарпатті і, скажімо, росіян у м. Харкові. Напевно, що висновки окремих фахівців будуть різними залежно від того, який зміст вони вкладають у поняття правового статусу національних меншин, що вони розуміють під цим поняттям. Але проблема якраз і полягає в тому, що досить часто дослідники навіть не ставлять перед собою таких питань, здійснюючи науковий пошук здебільшого інтуїтивно, не говорячи вже про необхідність виокремлення головних елементів зазначеного правового феномена.

Такий підхід видається не зовсім виправданим, особливо з урахуванням того, що, наприклад, майже усі дослідники правового статусу особи (людини, громадянина) намагаються розробити своє власне визначення цього поняття або ж хоча б приєднатися до вже запропонованого іншими науковцями. Так, М. Малишко вважає, що «конституційно-правовий статус людини і громадянина — це визначені Конституцією України та іншими правовими актами конституційного права місце, положення і роль людини та громадянина в суспільстві й державі»³. На думку Н. Шукліної, під конституційно-правовим статусом особи слід розуміти «загальні, основоположні начала, за допомогою яких у Конституції визначаються основні права, свободи і обов'язки людини й громадянина, тобто можливість мати, во-

¹ Петков В. П., Петков С. В. Вказ. праця. — С. 50–51.

² Левицька Г. Р. Вказ. праця. — С. 55.

³ Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодици. — К., 1999. — С. 125.

лодіти, користуватися і розпоряджатися економічними, політичними та іншими соціальними цінностями, благами; користуватися свободою дій і поведінки в межах конституції та інших законів»¹. В. Німченко переконаний, що інститут основ правового статусу особи «відображає найбільш суттєві, вихідні конституційні начала, що визначають правове становище людини, засади взаємовідносин між особою і державою»², а згодом доходить висновку, що «у визначенні правового статусу особи мають значення не тільки закріплені за людиною фактичний обсяг прав і свобод, а й ті засади, принципи, на основі яких здійснюється користування цими правами і свободами»³. Схожої точки зору дотримуються також О. Кушніренко та Т. Слінько, які зазначають, що «для характеристики конституційно-правового статусу громадян України важливе значення мають не тільки фактичний обсяг прав і свобод, закріплених в Основному Законі, а також принципи, на засадах яких здійснюється їх використання»⁴.

З огляду на своєрідність співвідношення прав людини з правами національно-етнічних спільнот, а отже, й правового статусу особи з правовим статусом національних меншин стає очевидною необхідність визначення поняття останнього. Досить близько до розуміння цього поняття підійшов П. Рабінович, який визначає основні права нації (народу) як «певні можливості кожної нації (іншої етнічної спільноти, народу), які необхідні для її нормального існування і розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх націй (народів)»⁵, а згодом зазначає, що «національним меншинам мають належати, згідно з документами міжнародного співтовариства, ще й особливі, додаткові можливості»⁶.

Видається, що правовий статус національної меншини становить сукупність юридичних чинників, які безпосередньо і сут-

¹ Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999. – С. 203–204.

² Німченко В. Правовий статус особи за Конституцією України // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 3. – С. 35.

³ Там само. – С. 38.

⁴ Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина. – Х., 2001. – С. 16–17.

⁵ Рабінович П. М. Вказ. праця. – С. 20.

⁶ Там само. – С. 25.

тево впливають на збереження, існування та подальший розвиток національної меншини як усталеної соціальної спільноти, що склалася історично. Це певний набір юридичних чинників, що обумовлюють місце і роль такої соціальної спільноти, як національна меншина, стосовно титульної (або корінної) та інших націй, інших національних меншин і етнічних груп, держав та їх об'єднань, а також її становище та правові можливості.

На нашу думку, до правового статусу національних меншин належать такі основні елементи (компоненти) або складові частини: а) принципи правового статусу національних меншин; б) основні права національних меншин; в) основні обов'язки національних меншин; г) гарантії реалізації прав національних меншин¹.

Особливого значення на сучасному етапі набувають принципи правового статусу національних меншин, адже саме принципи як визначальні засади обумовлюють спрямованість та тенденції правового закріплення головних прав і обов'язків національних меншин, а також, що є не менш важливим, безпосередньо впливають на формування та здійснення державної політики щодо національних меншин. Принципи (основні засади) правового статусу національних меншин — це ті провідні ідеї, вихідні, основоположні та фундаментальні засади, згідно з якими і в межах яких здійснюються визнання і формальне визначення в міжнародно-правових документах та актах національного (внутрішньодержавного — конституційного та поточного) законодавства окремих держав основних прав і обов'язків національних меншин та гарантій їх реалізації.

З урахуванням відповідних положень численних міжнародно-правових документів, присвячених правовому статусу національних меншин, Конституції України та поточного законодавства, а також висловлених в літературі думок щодо принципів етнонаціональної політики², філософсько-методологічних принципів організації співжиття у багатоетнічних країнах³ та прин-

¹ Див.: *Колісник В. П.* Правовий статус національностей в Україні. — С. 5–6.

² Див.: *Римаренко Ю.* Вказ. праця. — С. 37–38.

³ Див.: *Шульга М.* Міжнародний досвід захисту прав національних меншин // *Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського бюро захисту прав людини.* — К., 1998. — Вип. 21. — С. 11–12.

ципів правового статусу національностей¹ до головних засад правового статусу національних меншин слід віднести принципи: 1) визнання та поважання прав окремої особи, прав національних меншин та прав будь-яких інших національно-етнічних спільнот; 2) рівних прав національних меншин; 3) недопустимості дискримінації національних меншин, проявів расизму, ксенофобії, антисемітизму; 4) визнання багатоетнічності, багатомовності, полікультурності здобутком людства, ознакою багатства суспільства; 5) толерантності, тобто психологічної налаштованості (установки) на доброзичливість, неупереджене і шанобливе ставлення до національних меншин; 6) взаємопов'язаності та взаємозалежності прав і обов'язків національних меншин; 7) універсальності та неподільності прав національних меншин; 8) невід'ємності прав національних меншин; 9) взаєморозуміння, взаємодії і співробітництва національних меншин між собою та з титульною нацією; 10) вирішення непорозумінь, міжнаціональної напруженості та будь-яких проблем і конфліктних ситуацій виключно шляхом діалогу; 11) державної підтримки розвитку малих народів та національних меншин; 12) визнання та поваги територіальної цілісності держав і непорушності існуючих кордонів тощо. Дискусійним залишається питання щодо доцільності визнання принципу національного самовизначення одним із складових елементів правового статусу національних меншин. Залежно від того, які форми реалізації права на самовизначення визнаватимуться дослідниками легітимними і бажаним для національних меншин, може змінюватися й ставлення до принципу національного самовизначення в аспекті забезпечення прав національних меншин².

Зазначена проблема, а також питання про зміст основних прав і обов'язків національних меншин та гарантій їх реалізації потребують окремого дослідження з урахуванням сучасного стану міжнаціональних відносин в Україні, положень міжнародно-правових документів та законодавчих актів України.

Надійшла до редколегії 11.03.02

¹ Див.: Колісник В. П. Правовий статус національностей в Україні. — С. 6.

² Див. також: Колісник В. Національний суверенітет та право націй на самовизначення // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 1 (24). — С. 33–39.